



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2017 r.

Poz. 3160

WYROK NR IV SA/PO 998/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 1 lutego 2017 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 998/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 01 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak

WSA Józef Maleszewski

Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 01 lutego 2017 r.

sprawy ze skargi Przedsiębiorstwa Budowlanego PBR S.A. w Wyrzysku

na uchwałę Rady Miejskiej w Wyrzysku

z dnia 26 czerwca 2015 r., nr IX/76/2015

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 26 czerwca 2015 r., nr IX/76/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska w zakresie obejmującym § 19 pkt 8;

2. zasądza od organu na rzecz skarżącej spółki kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

IV SA/Po 998/16

UZASADNIENIE

Przedsiębiorstwo Budowlane „PBR” S.A. w Wyrzysku (dalej skarżąca) na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 647 ze zm., zwanej u.s.g.) wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Wyrzysku nr IX/76/2015 z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska w zakresie § 19 punktu 8 uchwały określającego minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami P/U.

Skarżąca wniosła na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej u.p.z.p.) o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr IX/76/2015 w zakresie § 19 punktu 8, a także o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 7 Konstytucji oraz art. 15 u.p.z.p. w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871, dalej także ustawa zmieniająca) poprzez określenie w § 19 pkt 8 zaskarżonej uchwały nr IX/76/2015 minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, pomimo że Rada Miejska w Wyrzysku nie była uprawniona do dokonywania ustaleń w powyższym zakresie, gdyż rady gminy uzyskały kompetencję do określania minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek dopiero po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że Rada Miejska w Wyrzysku w dniu 26 czerwca 2015 r. podjęła uchwałę nr IX/76/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska. W § 19 pkt 8 wyżej bezpodstawnie uchwalono, że na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku symbolami P/U powierzchnia nowo wydzielonej działki będzie nie mniejsza niż 2000 m². Powyższy zapis jest niezgodny z prawem, ponieważ Rada Miejska w Wyrzysku nie była uprawniona do dokonywania tego rodzaju ustaleń w obowiązującym planie. Możliwość określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych wprowadzono bowiem dopiero na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższa ustawa nadała nowe brzmienie art. 15 ust. 3 u.p.z.p. poprzez dodanie m.in. punktu 10, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jednakże art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. nie mógł znaleźć zastosowania w stosunku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska przyjętego uchwałą nr IX/76/2015. Wprowadzone bowiem na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. nowe przepisy, w tym art. 15 ust. 3 pkt 10, zaczęły obowiązywać dopiero od dnia 21 października 2010 r. (po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy). Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu lub studium, a postępowaniu nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Miejska w Wyrzysku przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska na podstawie uchwały nr XLVI/403/10 z dnia 28 września 2010 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r., która poprzez dodanie do art. 15 ust. 3 u.p.z.p. punktu 10 wprowadziła możliwość określania w planie, w zależności od potrzeb minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały nr IX/76/2015 wskazano, że procedura sporządzania projektu planu przeprowadzona została w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym w jej wersji obowiązującej do dnia 21 października 2010 r., w związku z przepisami art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej.

Powyżej zaprezentowane stanowisko w przedmiocie możliwości określania w miejscowym planie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek jest zgodne z utrwaloną w tej kwestii linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 24 czerwca 2014 r., II OSK 82/14 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, przy zastrzeżeniu, że potrzeba taka istnieje wprowadziła dopiero nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzona ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Podkreślono, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie stanowi podstawy do określania minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał powyższe stanowisko w wyroku z dnia 27 sierpnia 2014 r. (II OSK 1176/14), w którym stwierdził, że w przepisach sprzed nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. brak było normy uprawniającej do ustalenia przez radę gminy minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Jeżeli bowiem taką normę można by wyprowadzić z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., w dotychczasowym brzmieniu, to zbędne byłoby dodawanie w drodze nowelizacji pkt 10 w art. 15 ust. 3 u.p.z.p. Zatem Sąd zaprzeczył, aby uprawnienie rady gminy do ustalania minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek można było wywodzić z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., w tym z punktu 6 dotyczącego określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu oraz z punktu 8 dotyczącego określania szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził niedopuszczalność stosowania nowych regulacji wynikających z ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. do planów, w stosunku do których procedura planistyczna została wszczęta przed 21 października 2010 r. W konsekwencji Sąd uznał, że dokonane w treści uchwały ustalenie co do wielkości minimalnej działek przewidzianych do ewentualnego podziału stanowią naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. warunkuje stwierdzenie nieważności uchwały w oznaczonej części.

Wskazano, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy gminy są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa. Natomiast Rada Miejska w Wyrzysku wprowadzając do uchwały nr IX/76/2015 z dnia 26 czerwca 2015 r. § 19 pkt 8 określający minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki wykroczyła poza przyznany jej przez prawodawcę zakres kompetencji.

Podkreślono, że kwestionowany § 19 pkt 8 zaskarżonej uchwały narusza interes prawny skarżącej, gdyż bezpodstawnie wprowadza dla terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami P/U regulację dotyczącą powierzchni nowo wydzielonej działki. Skarżąca jest właścicielem nieruchomości (działka nr 1080/44), położonej na obszarze, który zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska, należy do wyżej wymienionej kategorii terenów, a więc stanowi tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami P/U. Tym samym § 19 pkt 8 przedmiotowej uchwały narusza prawo własności przysługujące skarżącej do powyższej nieruchomości, albowiem bezpodstawnie ogranicza możliwość jej podziału określając minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Skarżąca w dniu 5 sierpnia 2016 r. skierowała do Rady Miejskiej w Wyrzysku wezwanie do usunięcia naruszenia prawa dokonanego zaskarżoną uchwałą nr IX/76/2015 polegającego na bezpodstawnym określeniu w § 19 punkcie 8 uchwały minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami P/U.

Rada Miejska w Wyrzysku w dniu 26 sierpnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XXIV/198/2016 o uznaniu za bezzasadne powyższego wezwania stwierdzając, że stosując przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wersji sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. możliwe było określenie minimalnej powierzchni wydzielanych działek. Wskazywać ma na to brzmienie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6, rozszerzone o wymagania dotyczące ustaleń planu miejscowego wyrażone

w § 1 pkt 5 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Rada Miejska w Wyrzysku stwierdziła, że skoro powyższy przepis zawiera zwrot „w szczególności”, to nie wklucza wprowadzenia do ustaleń planu minimalnej powierzchni działki, jako jednego ze wskaźników kształtujących sposób zagospodarowania terenu.

Powyższe stanowisko pozostaje w sprzeczności z zasadami wykładni prawa. Mając na uwadze zasadę racjonalnego prawodawcy nie można zgodzić się z twierdzeniem, że przed wprowadzeniem punktu 10 do art. 15 ust. 3 u.p.z.p., możliwe było określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 1 pkt 5 i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli bowiem taką normę można byłoby wyprowadzić z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., to zbędne byłoby dodawanie w drodze nowelizacji pkt 10 w art. 15 ust. 3, na co zwrócił uwagę także Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym już powyżej wyroku z dnia 27 sierpnia 2014 r. (II OSK 1176/14). Okoliczność, iż § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. zawiera zwrot „w szczególności” nie oznacza, że organy gminy przy tworzeniu planu mogą w sposób dowolny kształtować jego treść i w konsekwencji wprowadzać do niego ustalenia, które dotyczą kwestii niewymienionych w powyższym przepisie rozporządzenia, a także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z regułami wykładni systemowej, interpretacji § 4 pkt 6 wymienionego rozporządzenia należy dokonywać przez pryzmat przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który jest aktem prawnym wyższego rzędu i wyznacza zakres spraw, który został przekazany do uregulowania w rozporządzeniu oraz określa wytyczne dotyczące treści aktu. Skoro ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadziła możliwości określenia w miejscowym planie minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki, to nie można dopatrywać się kompetencji organów gminy w tym zakresie w oparciu o zwrot „w szczególności”, który został zawarty § 4 pkt 6 wymienionego rozporządzenia. Podkreślono, że określenie w miejscowym planie minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki, stanowi znaczącą ingerencję w prawo własności, albowiem ustalenia w tym zakresie mogą wykluczyć albo ograniczyć podział nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zaakcentowano, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustawodawca przyznał organom gminy kompetencję do określania w planie minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki w oparciu o przepisy ustawy, tj. na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. A zatem rada gminy przed nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie była uprawniona do określania w miejscowym planie minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki, z uwagi na brak odpowiedniej normy kompetencyjnej.

Artykuł 15 ust. 2 u.p.z.p. określa obligatoryjne elementy planu miejscowego. Natomiast zgodnie z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 3 u.p.z.p. ustawy określenie w planie minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki stanowi element fakultatywny. Świadczy to o tym, że stanowisko Rady Miejskiej w Wyrzysku jest błędne, albowiem pozostaje w sprzeczności z zasadą racjonalnego prawodawcy.

Ponadto Rada Miejska w Wyrzysku w uzasadnieniu uchwały z dnia 26 sierpnia 2016 r. nr XXIV/198/2016 stwierdziła, że skoro możliwość określenia minimalnych lub maksymalnych powierzchni działek dotyczy ma działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, to analogicznie dotyczy powinno to także działek uzyskiwanych w wyniku samego podziału nieruchomości (bez uprzedniego scalania). Powyższą argumentacja jest błędna, gdyż trzeba odróżnić procedurę podziału nieruchomości od procedury scalania i podziału nieruchomości. Zasady przeprowadzania scalania i podziału nieruchomości określa art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalania i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki określa plan miejscowy. W myśl § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Zatem na

podstawie przytoczonych regulacji rada gminy jest uprawniona do określania szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości, w tym minimalnej powierzchni działek uzyskiwanych w wyniku tej procedury.

Powyższe wymogi w żadnym wypadku nie odnoszą się jednak do procedury podziału nieruchomości. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 u.g.n. podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2235/10) podkreślił, że to nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Plan miejscowy nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest częścią procedury rozgraniczania, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy.

Podkreślono, że wnioskowanie przez analogię jest niedopuszczalne w stosunku do norm kompetencyjnych, a także w stosunku do norm ograniczających prawa.

Nawet obowiązująca obecnie (po wspomnianej nowelizacji) treść ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ogranicza możliwość określania w planie miejscowym minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych do sytuacji, w których zaistnieje taka potrzeba - „w zależności od potrzeby”.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Bezpodstawne ustalenie przez Radę Miejską w Wyrzysku w § 19 pkt 8 zaskarżonej uchwały nr IX/76/2015, iż na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku symbolami P/U powierzchnia nowo wydzielonej działki będzie nie mniejsza niż 2000 m², stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. W konsekwencji § 19 pkt 8 należy uznać za nieważny.

W myśl art. 101 ust. 1 u.s.g. przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego należy wezwać organ gminy do usunięcia naruszenia prawa. Skarżąca uczyniła to pismem z dnia 5 sierpnia 2016 r. Rada Miejska w Wyrzysku doręczyła pełnomocnikowi skarżącej odpowiedź na wezwanie, tj. uchwałę z dnia 26 sierpnia 2016 r. nr XXIV/198/2016 o uznaniu wezwania za bezzasadne w dniu 16 września 2016 r.

Rada Miejska w Wyrzysku wniosła o oddalenie skargi. Rozpoznając wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Rada Miejska swą uchwałą nr XXIV/198/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 roku uznała je za bezzasadną. Uzasadnieniem tego rozstrzygnięcia było uznanie argumentacji skarżącej za błędną i opartą na przyjęciu pojedynczej zmiany ustawowej za istotną dla całości ustaleń złożonego przepisu prawa, jakim jest i był od samego początku art. 15 u.p.z.p., z którego treści wynikało także przed ww. zmianą ustawy, umocowanie do ustalania minimalnej powierzchni działek budowlanych.

Uchwała nr XXIV/198/2016 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 26 sierpnia 2016 roku z uzasadnieniem została dostarczona skarżącej dnia 16 września 2016 roku. Dnia 18 października 2016 roku do organu wpłynęła ww. skarga, nadana w ustawowym terminie w polskiej placówce pocztowej.

Organ nie podzielił argumentacji skarżącej. Przyznał, że zgodnie z przepisami art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz. U. Nr 130, poz. 871) zmieniono brzmienie art. 15 u.p.z.p. (wersja sprzed 21 października 2010 roku - Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ostatnia zmiana Dz. U. z 2010 r. Nr 155 poz. 1043), w ten sposób, iż:

1) zmieniono brzmienie ust. 2 pkt 6, doprecyzowując, że w planie ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów, z którego dotychczas wynikało, że w planie ustala się parametry i wskaźniki

kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;

2) rozszerzono katalog fakultatywnych ustaleń planu o różne elementy, w tym minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Zmiany te dotyczą planów, do sporządzania których przystąpiono po 21 października 2010 roku, a więc nie dotyczą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska, do sporządzania którego przystąpiono uchwałą nr XLVI/403/10 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 28 września 2010 roku.

Nie zmienia to jednak faktu, że stosując przepisy ustawy w wersji sprzed nowelizacji możliwe było określenie minimalnej powierzchni wydzielanych działek. Wskazuje na to brzmienie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., rozszerzone o wymagania dotyczące ustaleń planu miejscowego wyrażone w §1 pkt 5 oraz §4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Rozporządzenie określało (i nadal określa, albowiem ustawowa delegacja zawarta w przepisach art. 16 ust. 2 u.p.z.p. nie została zmieniona, ani usunięta, wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej, a w szczególności wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny, zgodnie z §4 pkt 6 ww. rozporządzenia, zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. W przepisie tym przed wyliczeniem pojawia się zwrot „w szczególności”. Zwrot ten powoduje, że katalog wyliczonych po nim środków, sposobów itp. nie jest zamknięty. Innymi słowy nie wyklucza wprowadzenia do ustaleń planu minimalnej powierzchni działki, jako jednego z ustaleń/wskaźników kształtujących sposób zagospodarowania terenu (minimalna wielkość działki ma wpływ na możliwość zagospodarowania terenu). Ponadto skoro możliwość określenia minimalnych lub maksymalnych powierzchni działek dotyczyć ma działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, to analogicznie dotyczyć powinno to także działek uzyskiwanych w wyniku samego podziału nieruchomości (bez uprzedniego scalania). Nie ma żadnej racjonalnej przesłanki wskazującej na odmienne formułowanie ustaleń planu miejscowego do zagospodarowania terenów wymagających scalenia i podziału oraz do terenów, gdzie procedur scaleniowo podziałowych nie stosuje się. W jednym i drugim przypadku dokonywane są parcelacje terenu, które nie powinny następować w sposób uniemożliwiający osiągnięcie ładu przestrzennego, w tym przez dokonywanie nadmiernej i przeczącej ustaleniom planu miejscowego parcelacji oraz rozdrobieniu gruntów.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska, stanowiący zaskarżoną uchwałą nr IX/76/2015 jest aktem prawa miejscowego, toteż zgodnie z przepisami art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, na mocy delegacji zawartej w przepisach art. 6 ust. 1 u.p.z.p. (stan sprzed 21 października 2010 roku -Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) z oraz art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (stan jw. - Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) daje podstawę prawną do ograniczenia prawa własności. Przytoczony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt II OSK 1176/14 z dnia 27 sierpnia 2014 roku zapadł w odrębnej sprawie i nie stanowi podstawy prawnej pozwalającej na niestosowanie przez organ administracji publicznej przepisów prawa miejscowego.

Zmiany dokonane przepisami art. 1 pkt 4 lit. b tiret drugie ustawy zmieniającej z dnia 25 czerwca 2010 roku (Dz. U. Nr 130, poz. 871) polegające na dodaniu do przepisów art. 15 ust. 3 u.p.z.p. pkt 7-10, w tym pkt 10 pozwalającego wprost na wprowadzenie do ustaleń planu określenia minimalnej powierzchni działki, nastąpiło łącznie ze zmianą dokonaną przepisami art. 1 pkt 1 lit. a ww. ustawy - polegającą na doprecyzowaniu przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Powyższa zmiana brzmienia ww. przepisów w sposób istotny wykluczyła możliwość utożsamiania parametrów wielkościowych działek jako jednego z parametrów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (co jest logiczną konsekwencją faktu, że sama intensywność zabudowy działki, bez podania ograniczeń jej wielkości, nie zapewnia zawsze, szczególnie przy zróżnicowanych wielkościach działek, wystarczającego ograniczenia dowolności kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu).

Przepisów §19 pkt 8 zaskarżonej uchwały nie zakwestionował organ nadzoru, w przeciwieństwie do przepisów §13 ust. 5, których część została unieważniona rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego znak KN.I.4131.1.295. 2015.6 z 3 sierpnia 2015 roku.

Uzupełniając tą argumentację zauważono, że nie można pominąć bardziej ogólnego spojrzenia na całe zagadnienie, a co za tym idzie zapominać czym jest i czemu służy narzędzie planistyczne, jakim jest plan miejscowy. Narzędzie to służy zapewnianiu ładu przestrzennego, który przed 21 października 2010 roku, jak po tej dacie pojmowany był w sposób analogiczny.

Ogólny zapis ustaleń art. 15 ust. 2 u.p.z.p., w jej wersji sprzed zmian dokonanych przepisami art. 1 pkt 4 lit. a oraz ustawy zmieniającej z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz. U. Nr 130, poz. 871) nakazywał ustalić w planie miejscowym parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Na kształtowanie zabudowy mają wpływ gabaryty działek, toteż określenie minimalnej powierzchni tych działek jest jak najbardziej zasadne. Stanowiska organów administracji, jak również sądów administracyjnych, w tym zakresie opierają się na pozbawionej szerszego kontekstu oraz racjonalnych przesłanek interpretacji o naturze stricte teoretycznej, oderwanej od tego, czym faktycznie są parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy.

Ustawodawca, działając racjonalnie, do 21 października 2010 roku dawał organom sporządzającym i uchwalającym plany miejscowe pewną swobodę w określaniu parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Od tej daty oprócz ww. wskaźników nakazał jeszcze ustalanie maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (art. 1 pkt 4 lit. a ww. ustawy zmieniającej), a także dopuścił, w miarę potrzeb, określanie minimalnej powierzchni działek budowlanych (art. 1 pkt 4 lit. b tiret drugie ww. ustawy zmieniającej).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna

Kontrola sądu administracyjnego, zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 718, ze zm. – dalej p.p.s.a.) polega na badaniu zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a., w postępowaniu sądownoadministracyjnym obowiązuje zasada oficjalności. Zgodnie z jej treścią, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną.

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Skarżąca w dniu 5 sierpnia 2016 r. skierowała do Rady Miejskiej w Wyrzysku wezwanie do usunięcia naruszenia prawa dokonanego zaskarżoną uchwałą nr IX/76/2015 polegającego na bezpodstawnym określeniu w § 19 punkcie 8 uchwały minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami P/U. Rada Miejska w Wyrzysku w dniu 26 sierpnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XXIV/198/2016

o uznaniu za bezzasadne powyższego wezwania. Niespornym jest, że pełnomocnik skarżącej otrzymał w/w uchwałę w dniu 16.09.2016r. Skarga została nadana w dniu 14.10.2016r. w polskim urzędzie pocztowym (vide treść skargi i odpowiedzi na skargę – k.13 i 22 akt sprawy).

Skarga w rozpoznawanej sprawie została więc wniesiona z zachowaniem 30-dniowego terminu, o którym stanowi art. 53 § 2 p.p.s.a.

Przyjmuje się, że legitymacja do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego przysługuje nie temu kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem (wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt. OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 2). W wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 nr 8, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany.

Kwestionowany § 19 pkt 8 zaskarżonej uchwały narusza interes prawny skarżącej, gdyż wprowadza regulację dotyczącą powierzchni nowo wydzielonej działki dla terenu na którym położona jest nieruchomość, której właścicielem jest skarżąca (działka nr 1080/44). Tym samym § 19 pkt 8 zaskarżonej uchwały narusza prawo własności przysługujące skarżącej do powyższej nieruchomości, gdyż ogranicza możliwość jej podziału określając minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki.

Z akt sprawy wynika więc, że przedmiotowa skarga prawidłowo została poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa i skarga została wniesiona z zachowaniem ustawowego terminu, zgodnie z art. 53 § 2 p.p.s.a. Skarżąca legitymując się prawem własności działki 1080/44 posiada również interes prawny w kwestionowaniu ustaleń w niej przyjętych. Zaistniały więc przesłanki do rozpoznania skargi.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż granice zaskarżenia, wyznaczone w art. 101 ust. 1 u.s.g. wskazują, iż Sąd może dokonywać oceny zaskarżonej uchwały tylko w zakresie wyznaczonym granicami przysługującego skarżącej interesu prawnego. Jeżeli więc skarżąca posiada w sprawie interes prawny, wynikający z przysługującego jej prawa własności działki, to granicami oceny przez Sąd naruszenia tego interesu prawnego jest zakres ustaleń zaskarżonej uchwały wobec działek gruntu należących do skarżącej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2011r., sygn. akt IV SA/Wa 884/11, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Naruszenie interesu prawnego otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej także m.p.z.p.) Obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego. Należy podkreślić, iż kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się ona wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Bezdiskusyjna jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego z tym zastrzeżeniem, że jest ona ograniczona przepisami obowiązującego prawa. Jednostki samorządu terytorialnego są organami administracji publicznej (art.5 § 2 pkt 3 k.p.a.) do których - w myśl art.1 pkt 1 - stosuje się przepisy ustawy z dnia 14.06.1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz.1071 ze zm., zwanej dalej k.p.a.). Według art.6 k.p.a. organy administracji publicznej, a więc także organy jednostek samorządowych, mają obowiązek działania na podstawie przepisów prawa.

Uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest w myśl art. 14 ust.8 u.p.z.p. prawem miejscowym. Tym samym jest ona aktem z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art.3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. i na mocy tego przepisu sąd administracyjny jest uprawniony do kontroli działalności administracji publicznej w tym zakresie. Rolą sądu administracyjnego jest ocena prawidłowości czynności i aktów nadzorczych, a także legalności kontrolowanych decyzji i aktów, a więc w tym przypadku zaskarżonej uchwały.

Wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie m.p.z.p., należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu

wynika, iż ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, iż organy gminy właściwe do sporządzenia projektu m.p.z.p. i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010r., sygn. akt II SA/Wr 144/10, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Tym samym, wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w m.p.z.p., muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z przepisów tych wynika, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw.

Podstawę prawną wniesionej skargi stanowił art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskarżyć taki akt administracyjny do sądu administracyjnego. Z wezwaniem tym można wystąpić w każdym czasie.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają taksatywnego wyczerpania wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Akceptując prezentowane dotychczas w tym przedmiocie poglądy (np. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992r. sygn. akt II SA/Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148), Sąd rozpoznając niniejszą sprawę przeprowadził swoją ocenę w ramach tak określonych przesłanek istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należy oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, OŚNA 1990 r., nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. akt SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 157/99, nie publ.).

W rozpatrywanym przypadku znalazł zastosowanie przepis art. 28 ust.1. u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. w dniu 26 czerwca 2015r., stanowiący wówczas,

że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Wprawdzie z dniem 18 listopada 2015r. na mocy art.41 pkt 5 ustawy z dnia 09 października 2015r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015r., poz.1777) przepis art.28 ust.1 u.p.z.p. uzyskał nowe brzmienie zgodnie z którym nieważność uchwały rady gminy powoduje istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, jednakże wobec braku przepisów intertemporalnych w tym zakresie ocenę zaskarżonej uchwały Sąd dokonał na podstawie art.28 u.p.z.p. w brzmieniu z daty jej uchwalenia. Tak więc dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały wystarczające było naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego bez wymogu istotności tego naruszenia.

Zasady sporządzenia planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu planistycznego (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej. W tym pojęciu mieści się ocena projektu planu miejscowego pod względem jego zgodności ze studium. Z kolei pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" należy odnieść do procedury poprzedzającej uchwalenie planu. (tak w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22.09.2010r., o sygn. II SA/Go 493/10, publ. LEX nr 707352)

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego:

- po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego,

- po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu.

Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania m.p.z.p., rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu.

Przez istotne naruszenie trybu należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku. Rozważania te winny uwzględniać cel powyższej regulacji, którym jest zagwarantowanie praw podmiotów, jakie mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przyjmuje się, iż zakres przedmiotowy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest węższy niż zakres art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Tym samym może mieć on zastosowanie jedynie łącznie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Naruszenie prawa przez studium bądź plan miejscowy może przybrać m.in. formę naruszenia zasad jego sporządzania. Przy czym przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim odnosi się on do zasad sporządzania studium, nie można interpretować w ten sposób, że wyłącza on możliwość stwierdzenia naruszenia prawa przez uchwałę ze skutkiem określonym w art. 91 ust. 4 u.s.g. O ile taka byłaby intencja ustawodawcy, powinien on taki przepis zawrzeć *expressis verbis* w art. 28 u.p.z.p., jako przepis wyłączający stosowanie art. 91 ust. 4 u.s.g. w tym przypadku. Interpretacja taka jest wątpliwa także ze względu na brak jasności, czym w istocie są "zasady sporządzania", o których mowa w art. 28 ust. 1. Wykładnia funkcjonalna każe domniemywać, że zasady te tworzą, w świetle podstawowej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, wszelkie przepisy prawne, które nie określają trybu sporządzania planu miejscowego (studium).

W konsekwencji zarówno przy ocenie studium, jak i planu miejscowego, podstawowe znaczenie dla jego kwalifikacji prawnej mają przepisy art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.

Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

Oceniając procedurę planistyczną w niniejszej sprawie wskazać należy, iż w rozpatrywanym przypadku została ona dochowana.

Odnosząc się natomiast do zasad sporządzania planu miejscowego wskazać należy, iż są to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Dla normatywnego wyznaczenia tych standardów znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15, 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14, publ. CBOSA).

Uwzględniając przedmiot regulacji zawartych w zaskarżonej uchwale należy wskazać, że podstawę prawną wydania przez radę gminy uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego stanowią przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W przepisie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto zestawienie obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, w planie określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (pkt 6)

Uprzednio, przed dokonaniem wspomnianej wcześniej noweli, w planie określało się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy (art.15 pkt 6 u.p.z.p.)

Wspomnianą nowelą z dnia 25 czerwca 2010r. w art.15 ust.3 u.p.z.p. m.in. dodano punkty 7-10. Przy czym pkt 10 uzyskał brzmienie: „minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.”

Przy czym – jak już wspomniano – art.4 ust.2 ustawy zmieniającej z 25 czerwca 2010 r. stanowi, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Jak słusznie wskazała skarżąca jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni (B. Banaszak, Proceduralne i materialno-prawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Wyrzysku nr IX/76/2015 z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyrzyska w zakresie § 19 punktu 8 uchwały określającego minimalną powierzchnię nowo wydzielonej

działki na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami P/U.

Linia orzecznicza NSA jest zgodna w kwestii, że rady gmin nie posiadały kompetencji do określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego minimalnej powierzchni wydzielonych działek przed nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzona ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871). Sąd orzekający w pełni aprobuje i popiera stanowisko NSA w tej kwestii

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 czerwca 2014r. o sygn. II OSK 82/14 (publ. CBOSA) jednoznacznie wskazał, że możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, przy zastrzeżeniu, że potrzeba taka istnieje, wprowadziła dopiero nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzona ustawą zmieniającą z dnia 25 czerwca 2010 r. której z mocy art. 4 ust. 2 nie stosuje się do wszczętych przed dniem wejścia jej w życie postępowań planistycznych.

W kolejnym wyroku z dnia 27.08.2014r. o sygn. II OSK 1176/14 (publ. CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie trafnie także wskazał, że kompetencję do określenia minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek rady gmin uzyskały dopiero po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871), zgodnie z którą w art. 15 ust. 3 u.p.z.p. dodano pkt 10 stanowiący, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. W niniejszej sprawie istotne było to, że wprawdzie zaskarżona uchwała podjęta została 26 czerwca 2015 r., a więc po wejściu w życie ww. nowelizacji obowiązującej od 21 października 2010 r., to jednak w myśl art. 4 ust. 2 noweli z dnia 25 czerwca 2010 r., do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Skoro w niniejszej sprawie postępowanie planistyczne rozpoczęto na podstawie uchwały nr XLVI/403/10 z 28 września 2010 r. to zastosowanie powinny znaleźć przepisy dotychczasowe, w tym art. 15 ust. 2 i 3 w brzmieniu sprzed nowelizacji. Przypomnieć trzeba, że art.15 ust.3 u.p.z.p. nie zawierał wówczas pkt 10 stanowiącego, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Jak trafnie wskazał NSA nie jest dopuszczalne, aby z ogólnej właściwości organów gminy w zakresie władztwa planistycznego wywodzić uprawnienie organu uchwałodawczego prowadzące – poprzez ustanowienie postanowień planu miejscowego – do ograniczeń w wykonywaniu własności nieruchomości objętych planem w razie ich podziału. Organ gminy jest związany granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego, wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem w zakresie określonym w art.15 u.p.z.p. Zaznaczyć należy, że wobec wyraźnego ustanowienia przepisu przejściowego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. Rada Miejska w Wyrzysku nie miała możliwości zastosowania nowej regulacji. Zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, obowiązane są stosować przepisy obowiązujące w chwili podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, o ile przepisy intertemporalne nie stanowią inaczej. W przepisach dotychczasowych, które stanowiły podstawę uchwalonego planu, brak było normy uprawniającej do ustalenia przez Radę Miejską minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych (por. wyrok NSA z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2335/10). Jeżeli taką normę można by wyprowadzić z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., w dotychczasowym brzmieniu, to zbędne byłoby dodawanie w drodze nowelizacji pkt 10 w art. 15 ust. 3 u.p.z.p. Trudno też podstawy do kompetencji Rady Miejskiej w tym zakresie upatrywać w tym, że we wcześniejszej ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 przewidywał możliwość ustalenia w planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane. Wyraźne pominięcie takiego unormowania w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprawia, że nie jest możliwe wyinterpretowanie – przed możliwością zastosowania wspomnianej noweli - z art. 15 ust. 2, a tym bardziej z ust. 3, uprawnienia Rady do określania w planie wielkości działek przy podziale nieruchomości.

W konsekwencji dokonane w treści uchwały ustalenia co do wielkości minimalnej działek przewidzianych do ewentualnego podziału – w zakresie w jakim to dotyczy nieruchomości będącej własnością skarżącej – stanowią naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. warunkuje stwierdzenie nieważności uchwały w oznaczonej części.

Z powyższych względów zarzut naruszenia art. 15 u.p.z.p. należy uznać za zasadny. Wobec powyższego zaistniały przesłanki określone w art.28 ust.1 u.p.z.p. i art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g.

W ocenie Sądu stwierdzone uchybienia w zaskarżonej uchwale uzasadniają żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.

Z przyczyn wskazanych i opisanych wyżej na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski